

TESIS
1337

567



**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Escuela de Servicio Social

Tesis de Licenciatura en Servicio Social

***“Fortalecimiento de los vínculos familiares en niños
institucionalizados”***



Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales
Carrera: Servicio Social

Alumnas: Berro Madero María Jesús
Federico María Clara

Profesoras: María Elena Minetti
Solvejg Ingrid Bernsdorff de Rivera

Año: 2011

50000 5378

Índice:

Agradecimientos.....	3
Introducción.....	4
Objetivos.....	7
Marco Teórico.....	8
Capítulo 1: “Un Recorrido histórico sobre las políticas de infancia en Argentina”.....	9
Capítulo 2: “Diferentes perspectivas sobre la familia”.....	17
Capítulo 3: “Desarrollo del niño”.....	39
Capítulo 4: “Causas que llevan a la institucionalización de los niñ@s.....	50
Marco Institucional – Informe Institucional.....	65
Marco Metodológico.....	79
Definiciones operacionales.....	81
Sistematización de datos.....	84
Análisis general de datos.....	87
Análisis de cada legajos.....	91
Análisis de entrevistas.....	105
Conclusiones de la Investigación.....	110
Conclusiones Profesionales.....	113
Proyecto.....	117
Anexos.....	118
Bibliografía.....	134

Agradecimientos:

Queremos agradecer en primer lugar a la “Asociación Familias de Esperanza”, y las profesionales quienes abrieron sus puertas, dándonos el espacio y la información requerida, estando disponibles en todo momento para nuestras preguntas y consultas.

También hacemos extensivo este agradecimiento a la Universidad del Salvador por ofrecernos este espacio de investigación, trabajo y de planteamiento de proyectos concretos. Por darnos la posibilidad de contar con supervisoras como María Elena Minetti y Solvejg Ingrid Bernsdorff de Rivera, quienes nos han acompañado en este trabajo, desde el inicio del mismo estando en todo momento disponibles.

Por último, quisiéramos también agradecer particularmente a nuestras familias y amigos, que nos han acompañado durante toda la carrera, y por sobre todo en nuestra ultima etapa, la tesis de investigación.



Introducción:

Cada vez más se ve a niños, niñas y adolescentes con sus derechos altamente vulnerados, debido a situaciones familiares críticas. Los programas sociales para las familias no alcanzan para su contención, produciéndose una gran disgregación en las mismas. Esto hace que muchas veces los niños, niñas y adolescentes tengan que ser separados de su núcleo familiar de forma temporal o permanente.

El contexto en el que hoy nos encontramos es muy diferente a como era anteriormente cuando los niños eran considerados como un "objeto" de tutela por parte del Estado, quien ejercía un poder absoluto sobre ellos. Luego fueron considerados como objeto de derecho, para finalmente distinguir al niño del adulto como sujeto de derecho.

Respecto a ello, se sanciona definitivamente la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2005 la cual fue promulgada el 26 de octubre en el Boletín Oficial, teniendo vigencia para todo el territorio de la República Argentina.

La Ley en su ARTICULO N° 32 crea un sistema de protección integral de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del país, que *"está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional"*, en cuya base se encuentra el conjunto de políticas públicas básicas y universales para el pleno desarrollo de los niños en todas las áreas: educación, salud, cultura, recreación, participación ciudadana, etc.; y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con esos derechos.

La Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.

Para el logro de sus objetivos, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes debe contar con los siguientes medios:

a) Políticas, planes y programas de protección de derechos;

- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;
- c) Recursos económicos;
- d) Procedimientos;
- e) Medidas de protección de derechos;
- f) Medidas de protección excepcional de derechos.

Las medidas de protección de derechos tienen como finalidad la preservación o restitución a las niñas, niños o adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias.

La ley aplicará prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

Además la Ley Nacional 26061 DE PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES establece en su "ARTICULO 39. — MEDIDAS EXCEPCIONALES. Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen."

Las medidas establecidas en el artículo 39, se aplicarán conforme a los siguientes criterios:

- a) Permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos. Las medidas consisten en la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose

propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario. Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente. Los organismos del estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir su responsabilidad y obligaciones frente al niño, niña o adolescente.

Para esto, propone un trabajo junto con la familia de los niños que han sido temporalmente institucionalizados. A través del fortalecimiento de los vínculos familiares, y del rol de la familia en la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el siguiente trabajo de investigación se presentará un análisis descriptivo sobre la implementación de la nueva ley de protección integral de los derechos de los niñ@s y adolescentes, respecto de las medidas excepcionales.

Desde la mirada del trabajador social se intentará realizar un aporte constructivo respecto al trabajo que se realiza con los niñ@s institucionalizados y sus familias de origen. Teniendo como premisa que el niñ@ debe ser restituido a su hogar, estando el menor tiempo posible dentro de una institución.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Objetivo institucional:

Conocer de qué manera la Asociación Familias de Esperanza cumple con sus objetivos de:

- *Brindarle al niño las herramientas necesarias a fin de que pueda establecer su desarrollo de forma integral.*
- *Trabajar en equipo desde el ingreso del niño con el fin de que el mismo pueda egresar y ser restituido a su familia de origen en el menor tiempo posible y fortaleciendo el ámbito familiar del cual fue sacado.*

Objetivo General:

- ❖ Investigar de qué forma se logra el desarrollo integral y personal de los niñ@s institucionalizados en el Hogar el Resguardo I de la Asociación Familias de Esperanza y su vinculación con la familia de origen.



USAL
UNIVERSIDAD

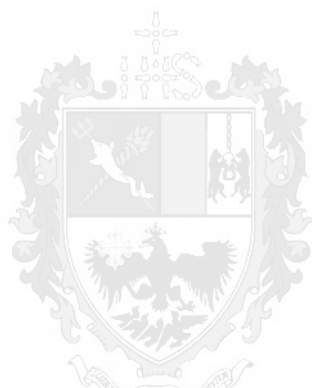
Objetivos Específicos:

- ❖ Describir el perfil del niñ@ institucionalizado con el que se trabaja en la re-vinculación con su familia de origen.
- ❖ Indagar la modalidad de trabajo de la Asociación Familias de Esperanza entre el niñ@ institucionalizado y su familia de origen.



USAL
UNIVERSIDAD

MARCO TEORICO



Capítulo 1:

Un recorrido histórico sobre las políticas de infancia en Argentina:

En el siguiente apartado, se realizará una breve reseña histórica sobre las políticas de infancia implementadas en nuestro país.

El “problema de la minoridad” era encarado hacia 1880 por diversas instituciones privadas y religiosas que se ocupaban de los menores desamparados. Para ese entonces el Estado no había desarrollado una política de planificación de la actividad tutelar.

La llegada de la inmigración, el incremento de la pobreza y la cantidad de personas excluidas del mercado de trabajo centró la atención de las autoridades en esos incipientes problemas sociales.

Instituciones como la familia y la escuela se consideraron deficientes para el control de sectores sociales entendidos como “peligrosos”, “marginales”. Para ello la respuesta estatal se organizó a partir de la creación de instituciones de corrección de menores y de leyes específicas sobre la minoridad.

El Patronato de la Infancia fue creado en el año 1892 con amplias facultades para intervenir judicial y extrajudicialmente en cualquier asunto referente a los niños en peligro material y moral. En ese contexto, los Tribunales de Menores fueron la respuesta institucional como parte de un conjunto de cambios entre los cuáles se destacaban el reemplazo de las penas determinadas por medidas discrecionales utilizando la intervención judicial tanto para los niños y adolescentes que cometían delitos como para aquellos que se encontraban en un inminente peligro moral o material.

El modelo de intervención del patronato, entendido como el conjunto de políticas estatales enmarcadas en el paradigma de la doctrina de la situación irregular que considera al niño o adolescente como un “objeto” de tutela por parte del Estado, y utiliza como parámetro las condiciones morales y materiales de la vida privada del niño, se sustenta en un andamiaje institucional basado en el control social estatal.

La institucionalidad del paradigma se establece en 1919 con la ley 10.903 conocida como “Ley Agote”.

La política pública de infancia a principios de siglo XX surge como un modelo de control social de niños y adolescentes.

La intervención del Estado parte del concepto de “riesgo moral y material” de niños y jóvenes. Actúa cuando considera a niños / as y jóvenes como un peligro para sí o para los demás.

La intervención estatal se lleva a cabo a través de la institucionalización y judicialización de la pobreza y se sustenta básicamente en el poder de coerción del Estado.

Este modelo, ha generado a lo largo del siglo una poderosa maquinaria de instituciones tutelares sustitutivas de lo familiar y lo comunitario. El modelo de intervención del paradigma fue la institucionalización en macro institutos asistenciales y penales, instituciones psiquiátricas, comunidades terapéuticas conforme al problema social y al abordaje propuesto por los profesionales del sistema.

Considerado el patronato como una política social que debe atender a la población infantil pobre, no está exenta de los principios que rigieron históricamente al conjunto de éstas: se sustenta en esquemas clientelares y asistencialistas, desconociendo los principios universales de políticas públicas para niños, niñas y adolescentes.

Los beneficiarios de las políticas fueron por momento los inmigrantes, más tarde los desposeídos, los pobres, los nuevos pobres, los indigentes, redefiniendo una y otra vez la condición de pobreza, pero homologándola siempre al concepto de riesgo o peligro.¹

Leyes fundacionales: la Ley de Defensa Social y la Ley Agote

Un antecedente insoslayable es la Ley de Residencia (Nº 4.144) de 1902, que permitió la expulsión del 50% de la población considerada “indeseable”, casi todos extranjeros.

Se inició de esta manera un proceso de “depuración” étnico-política. Pero fue la Ley de Defensa Social (Nº 7.029) de 1910, la primera en incluir a los menores, hijos de anarquistas y socialistas, como sujetos pasibles de ser penalizados.

Nueve años más tarde, la Ley Agote (Nº 10.903) surge como respuesta a una pregunta muy sencilla: qué hacer con los hijos de los pobres y los hijos de extranjeros nacidos y nacionalizados argentinos, el nuevo problema del Estado. El 4 de julio de 1919 se discuten en la Cámara de Diputados bajo el título “La protección de los menores abandonados y delincuentes.”

El debate que da forma a la Ley Agote construye discursivamente al menor en tanto paciente o agente de alguna acción. La construcción como paciente del niño generalmente se refiere a un destino ajeno a su voluntad, el menor es construido como víctima del descuido o abandono de sus padres, algo que se repite en la Ley de Defensa.

¹ “Breve análisis de las políticas de Infancia en Argentina, sus paradigmas y la construcción de la nueva ley”. Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del niño.

Estas construcciones discursivas transforman al niño en paciente (víctima) de las “malas acciones” de los padres y en beneficiario de la ley tutelar del Estado que, a través del encierro, cuida de su salud, de su futuro y del futuro del país.²

Hacia la creación de un Sistema de Protección de Derechos para niños, niñas y adolescentes, Ley 26.061:

El paradigma de la doctrina de la situación irregular que considera al niño o adolescente como un “objeto” de tutela por parte del Estado debió ser abandonado como sostén ideológico de las políticas para la niñez desde el momento en que Argentina suscribió la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año 1990.

Sin embargo, no se hizo. Posteriormente, se incorporó este Tratado a la Constitución Nacional convirtiéndolo en una concepción de Estado. Pero este paso importante tampoco pudo con el Patronato y su sistema de control y tutelaje.

Desde 1983, tres intentos de modificación del patronato con numerosos proyectos de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, han caído en el Congreso ante el lobby fuertísimo del “sistema de menores”.

Durante el año 2004, ambas Cámaras trabajaron Proyectos de Protección Integral de Derechos. Lamentablemente en esa oportunidad, la amenaza de reproducir la situación imperante a principios de siglo XX se impuso nuevamente. Mientras algunos trabajaban valerosamente para dar forma a una norma que representara los preceptos de nuestra Constitución, otros grupos admitían discutir la protección integral de los derechos de la infancia en un marco de urgencia que implicaba generar políticas de seguridad sin abandonar el control social de la pobreza. Prevalecía nuevamente la doctrina de la situación irregular sobre el paradigma de los derechos humanos. Prevalecía nuevamente la política focalizada y clientelar sobre la universalidad y la ciudadanía.

El acuerdo logrado entre el Ejecutivo, el Congreso Nacional y las Organizaciones de Derechos Humanos permitió no sólo tratar en primer término el tema de la protección

² María Eugenia Contursi, Florencia Brescia, Gabriela Costanzo, Gino Germani: “Menores en conflicto con la ley: análisis de legislación y debates parlamentarios en las dos primeras décadas del siglo XX”, Instituto de Investigaciones Facultad de Ciencias Sociales, UBA (disponible en Internet en: <http://www.sobrecomunicacion.com.ar/wp-content/uploads/Ponencia%20Alas%20Contursi,%20Brescia%20Y%20Costanzo.pdf>)

integral de derechos que atañe al conjunto de la población, sino que además logro postergar el debate sobre jóvenes en conflicto con la ley penal en un momento donde se intentaba instalar una nueva versión de la doctrina de la situación irregular.

La discusión entre los proyectos de ley trabajados por ambas Cámaras alcanzó este marco conceptual, filosófico e ideológico. No responde a partidismos, responde a concepciones profundas sobre el alcance de la democracia, el respeto a la Constitución Nacional y al paradigma de los derechos humanos que ella encarna. Porque hablar de políticas públicas para la infancia en la Argentina es hablar de la historia del control social para las niñas, niños y adolescentes.

La sanción votada el 1º de junio por Senadores (por unanimidad con los dos tercios de la Cámara) representa cabalmente al paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño. La ley votada por los Senadores fue sancionada por Diputados el 28 de septiembre del 2005 y promulgada por el Poder Ejecutivo (BO 30.767) como Ley 26.061, creando el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Terminan así, al menos en el aspecto legislativo, 85 años de tutelaje y judicialización de nuestros niños, niñas y adolescentes, dejando un saldo de 25.000 niños institucionalizados en todo el territorio nacional.³

La Ley de Protección Integral prevé la medida de protección integral, la misma consiste en privar de la libertad a un niño pero de modo legítimo, estando acompañado de fundamentos y determinados objetivos. El concepto de protección que tiene la Ley 26.061 está dividido en dos partes: por un lado, un conjunto de normas relativas a la protección integral de derechos, y por otro, los dedicados a la protección excepcional. Las medidas de protección excepcional consisten en la separación del niño de su núcleo familiar de origen o del núcleo de familia extensa o de algún referente comunitario. Esto es lo que llamamos nosotros la institucionalización de los niños.

El resto de las medidas que prevé la ley son de protección integral de derechos y consisten en intentar prevenir o subsanar la vulneración de los derechos que tienen los niños pero sin separarlos de su núcleo familiar. Se fundan en el fortalecimiento familiar, en el

³ "Breve análisis de las políticas de Infancia en Argentina, sus paradigmas y la construcción de la nueva ley".
Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del niño.

mantenimiento de los vínculos de los niños dentro de su ámbito familiar nuclear o extenso. Sólo cuando estas medidas de protección integral no funcionan, cuando no resultan útiles para revertir la situación de vulneración de derechos, se justifica la adopción de la medida excepcional, que implica la separación del niño de su núcleo familiar. En el caso de las medidas de protección integral, la autoridad de aplicación administrativa, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, es quien asume la responsabilidad, establece cuáles son las medidas y las lleva a cabo sin necesidad de intervención judicial.

La intervención judicial se da en caso de que esta autoridad administrativa decida que se hace necesaria la adopción de una medida de protección excepcional, es decir, cuando la autoridad administrativa advierte que la única alternativa posible para restituir los derechos vulnerados de un niño es la separación de su núcleo familiar de origen. En este caso una vez que la autoridad administrativa adopta la medida de protección excepcional debe dar intervención al poder judicial en el plazo de veinticuatro horas.

El juez una vez que recibe todos los antecedentes debe analizar si se dieron las circunstancias de hecho y las circunstancias de derecho que justificaron adoptar esta medida extrema para luego devolver la actuación a la autoridad administrativa (defensorías zonales) para que realice todo el trabajo necesario de modo que se cumpla con el segundo aspecto de esta medida excepcional, que es la transitoriedad. En este sentido se hace hincapié en no separar a un niño de su núcleo de origen para siempre, salvo cuando se da una circunstancia que justifique recurrir a la adopción, por lo tanto el objetivo de la medida excepcional es el mismo que el objeto de la medida de protección integral: remover las causas que generaron la vulneración de los derechos de ese niño y restablecer la situación al estado que corresponde dentro del seno de su familia de origen. En este caso la ley incluso estableció un plazo dentro del cual se debe obtener este objetivo, siendo el mismo un plazo de noventa días; es decir, ninguna medida de excepción de protección de derechos, ninguna separación del niño de su familia nuclear puede exceder el plazo de noventa días y, si bien es cierto que puede ser renovado ese plazo, esa renovación no puede superar otros noventa días, y debe ser también sometida a un control judicial de legalidad.

El juez, por lo tanto no sólo analiza si es legal la medida que se adoptó originalmente, sino que también va a revisar cada una de las veces que la misma deba ser renovada, de tal forma se trata de observar si realmente se han ido cumpliendo los plazos tendientes a remover las causas que justificaron la medida, de lo contrario estaríamos dentro del marco